RdC: che cosa abbiamo imparato dal monitoraggio dell’Alleanza

Luca Fanelli, | 25 marzo 2020

Il monitoraggio del Reddito di Inclusione dell’Alleanza contro la povertà, realizzato nel corso del 2018-19[note]Il monitoraggio del ReI promosso dall’Alleanza contro la povertà è stato realizzato da un gruppo di ricercatori, con la supervisione scientifica di Cristiano Gori ed il coordinamento di Nunzia De Capite (Caritas), Francesca Carrera (Fondazione Di Vittorio), Valentina Di Pietro e Luca Fanelli (ActionAid). Il monitoraggio ha previso tre azioni complementari: una survey nazionale, per avere una fotografia d’insieme, gli studi di caso, che analizzano soprattutto i processi attuativi, e l’analisi della programmazione regionale, attraverso i piani previsti dalla legge. I risultati del monitoraggio - integrati da un capitolo sulle principali caratteristiche del ReI, a confronto con il Reddito di Cittadinanza e uno di riflessione sulla misura – sono presentati nel volume *Il Reddito di Inclusione. Un bilancio* (Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna 2019).[/note], rappresenta l’unica analisi condotta su scala nazionale e consente di trarre insegnamenti utili per l’implementazione della misura di reddito minimo in essere e la sua rettifica, basandosi sull’evidenza empirica[note]Il presente articolo pur basandosi sulla ricerca di monitoraggio dell'Alleanza non esprime necessariamente le posizioni dell'Alleanza ma è di esclusiva responsabilità dello scrivente.[/note].

Ciò è tanto più vero in quanto il Reddito di Cittadinanza (RdC), pur differenziandosi per molti aspetti dal suo “predecessore”, mantiene immutata la parte relativa alla progettazione personalizzata rivolta ai nuclei beneficiari, che fa capo ai servizi sociali; dalle ultime stime disponibili, essa coinvolgerà almeno il 46% dei nuclei familiari beneficiari del RdC[note]Cfr. A. Zanardi, *Reddito di cittadinanza: criticità e prospettive*. Seminario AREL, Roma 2020, slide 9.[/note].

Passiamo quindi qui in rapida rassegna le evidenze del monitoraggio del ReI più utili per una “correzione in corso d’opera” del RdC e per una sua efficace implementazione.

Il targeting

Si può stimare che il ReI abbia raggiunto il 28% dei nuclei in povertà assoluta presenti sul territorio nazionale[note]Per questo, come per gran parte dei dati relativi al ReI presentati nell’articolo, rimandiamo per un approfondimento e una discussione al volume citato.[/note]; il RdC ad oggi ha raggiunto un numero molto più numeroso di nuclei, ma appena il 23% dei nuclei in povertà assoluta[note]Cfr. A. Zanardi, *Reddito di cittadinanza: criticità e prospettive*. Seminario AREL, Roma 2020, slide 12.[/note]. Nel ReI vi sono state differenze significative nei diversi territori – era beneficiario l’11% dei nuclei in povertà assoluta nel Nord-Est, contro il 39% nel Sud; dai primi dati, le differenze tra territori sembrano meno forti nel RdC, ma comunque presenti; infine, già il ReI penalizzava i nuclei stranieri: a fronte del 31% di nuclei stranieri sul totale dei nuclei in povertà assoluta in Italia, i nuclei stranieri extracomunitari beneficiari del ReI erano solo l’11%; tale dato scende al 7% per il RdC.

È dunque necessaria una profonda riflessione sul targeting del RdC: se per le differenze geografiche le soluzioni non sono semplici, né scontate – ma si deve avviare un dibattito informato per trovarle – nel caso del numero di poveri assoluti raggiunti, sono necessarie delle contromisure, ad es. la reintroduzione dei punti d’accesso previsti da ReI, mentre per il rapporto italiani/ stranieri si deve partire, se non altro, dalla riduzione delle clausole più discriminatorie presenti nella legge.

Continuità e discontinuità delle norme

A livello politico, l’incertezza sul futuro non ha aiutato lo sforzo riformatore del ReI: avviatosi nel dicembre del 2017, fu di fatto messo in discussione già durante la campagna elettorale della primavera del 2018, per quanto sia rimasto in vita sino al marzo 2019: il welfare locale, per strutturarsi adeguatamente e dare risposte efficaci alle persone in situazione di povertà, ha bisogno di stabilità politico-istituzionale e di operare in un quadro in cui le norme permangono, pur a fronte di progressivi aggiustamenti: al riguardo, un elemento positivo è stato il fatto che il RdC abbia dato continuità ai percorsi di inclusione

sociale. Vanno invece scongiurati, nei prossimi anni, stravolgimenti del RdC, pur essendo necessarie modifiche nel design e nell'implementazione anche profonde.

Il peso delle situazioni pregresse e le condizioni per il loro superamento

Nel monitoraggio del ReI, è risultato evidente il peso che le situazioni pregresse hanno avuto nella risposta del welfare locale alle nuove esigenze poste dalla misura. Se infatti il ReI ha determinato una diffusione senza precedenti della presa in carico nella lotta alla povertà – 68% del totale dei nuclei familiari beneficiari sono stati coinvolti da servizi sociali o centri per l'impiego –, il livello di questa presa in carico è stata differenziata – 78% nel Centro-Nord a fronte del 61% nel Mezzogiorno –, ma ancor più differenziata è stata la sua natura: nel Centro-Nord il 60,8% di coloro che sono stati presi in carico, negli ambiti da noi monitorati, sono stati coinvolti in un progetto personalizzato, valore che scende al 41,9% nel Mezzogiorno; i restanti – rispettivamente 28,0% e 57,7% - sono stati indirizzati ai centri per l'impiego, per la sigla del patto di servizio, il che ha rappresentato spesso un modo "semplice" per non far perdere al nucleo il diritto ad avere la parte monetaria.

La transizione al RdC presenta, in questo ambito, luci e ombre: positiva è la continuità data ai fondi per la strutturazione dei servizi sociali territoriali, confermati e incrementati anche per il 2020 (587 milioni, che si aggiungono a 347 del 2019 e ai 250 del nuovo avviso del PON Inclusione); certamente su questo fronte andrà monitorato attentamente l'effetto delle nuove risorse nel miglioramento della presa in carico, anche mediante un rinnovamento delle sue forme e misure apposite di ulteriore assistenza tecnica andranno previste laddove ciò non avvenga.

Viceversa, sempre nell'ottica di un indirizzo e un supporto dello Stato e delle regioni ai contesti territoriali, anche in ottica di riduzione delle diseguaglianze territoriali, risultava utile il Piano nazionale di contrasto alla povertà e la sua validazione nella Rete della protezione sociale, che include anche rappresentanti del terzo settore; tali istituti, anche in forme diverse, derivanti dal nuovo quadro legislativo, vanno ripristinati.

La presa in carico dei beneficiari

Si è detto appena sopra che il ReI ha determinato una diffusione senza precedenti della presa in carico nella lotta alla povertà; è però indubbio che i beneficiari del ReI, pur pochi rispetto ai bisogni della popolazione, erano troppi per il welfare locale. Su questo hanno pesato certo i tempi troppo brevi della sperimentazione – il Sostegno all'Inclusione Attiva è durato poco più di un anno –, i ritardi nell'arrivo delle risorse e le condizioni di partenza dei servizi sociali locali.

Il RdC qui complica le cose: il numero delle persone che si prevede giungano ai servizi sociali è molto più elevato; il "passaggio" di utenti dai servizi sociali ai CPI e viceversa rende più difficile avere il quadro chiaro dei nuclei da prendere in carico. Soprattutto, dalle evidenze raccolte nel monitoraggio, risulta che per supportare adeguatamente le persone in povertà il mix tra erogazione economica e attivazione dei beneficiari funziona e che al proposito è fondamentale allineare le fasi di erogazione del contributo economico e di avvio dei progetti di inclusione: se alcune criticità in proposito erano presenti nel ReI, molto più evidente è lo scollamento tra i due momenti nel RdC; infatti, le prime convocazioni dei beneficiari da parte dei servizi sociali e dei centri per l'impiego sono avvenute nel dicembre 2019, a più di 9 mesi dal momento nel quale questi avevano iniziato a ricevere il beneficio. Andrà compreso, al proposito, se questo ostacola in modo significativo la possibilità di definire dei progetti di inclusione con i nuclei beneficiari.

Focus su povertà giovanile e educativa

Il ReI, nell'intero periodo di implementazione, aveva raggiunto 258 mila nuclei con minori (51% dei nuclei beneficiari); i nuclei beneficiari con più di un componente rappresentavano il 73% del totale e per ciascuna tipologia familiare (due, tre componenti, ecc.) la percentuale di beneficiari ReI era in linea con la percentuale di famiglie in povertà assoluta. Con il RdC i nuclei con minori salgono appena a 378 mila (dati gennaio 2020), ovvero il 36% dei nuclei beneficiari; i nuclei beneficiari con più di un componente sono 61,7%, quasi 12 punti percentuali in meno delle famiglie in povertà assoluta con più di un componente. A questa situazione, forse meno nota, si aggiunge l'effetto deleterio per le famiglie numerose – quindi con minori e giovani – determinato dalla scala di equivalenza "piatta" del RdC; su questo punto non torniamo perché è stato

autorevolmente trattato, anche in altri articoli usciti su Welforum[note]Cfr. ad es. M. Baldini, *Un Reddito di cittadinanza da riequilibrare*, Welforum, 2019, consultato il 27/2/2019.[/note].

Per quanto riguarda la parte attiva della misura, in relazione ai minori e ai giovani, alcuni punti emersi dal monitoraggio del ReI sono di particolare interesse: in primo luogo, 58% degli ambiti rispondenti affermano di avere rapporti con le scuole, il che rappresenta un dato molto significativo in prospettiva di contrasto alla povertà educativa. Grazie a un campo libero nel questionario, dedicato alle buone pratiche adottate dagli ambiti, possiamo sostanziare maggiormente tale dato, anche se in termini aneddotici: sono infatti citati diversi casi di progetti finalizzati al successo scolastico di figli/e di beneficiari; in altri casi, poi, sono stati attivati progetti che coinvolgono intere classi, con l'obiettivo di migliorare la motivazione e le relazioni di gruppo[note]Per quanto riguarda la prima tipologia di progetto, un ambito della Campania ha citato il caso di un nucleo beneficiario composto da una donna, convivente con un uomo molto malato e con una figlia con una grave disabilità, priva di licenza media, nonostante l'età; il progetto ha coinvolto la scuola e una cooperativa sociale, cui è affidato il servizio di educativa territoriale; i docenti e gli educatori della cooperativa hanno collaborato per preparare la studentessa per l'esame di terza media, che ha superato. Per quanto riguarda la seconda tipologia, un ambito della Calabria ha promosso, in collaborazione con la scuola, l'apertura e l'animazione di uno spazio di aggregazione per supporto scolastico pomeridiano; in questo spazio sono stati accolti molti giovani, tra i quali alcuni appartenenti a nuclei beneficiari ReI.[/note]. Per tutte e due le tipologie progettuali, esse sono state implementate da equipe multidisciplinari costituite da personale dei servizi sociali, della scuola e di associazioni sul territorio.

Un altro aspetto riguarda il coinvolgimento del minore nella progettazione personalizzata: tre quarti degli ambiti monitorati affermano di coinvolgerli in qualche modo e il dato è superiore nel Mezzogiorno di 7 punti percentuali.

Se dunque in termini di design della misura, sono imprescindibili correzioni che consentano di raggiungere più minori e sostenere adeguatamente le famiglie numerose – dove, come risulta chiaramente dai dati ISTAT, si concentra la povertà – a livello di implementazione della parte attiva, ci auguriamo che vi sia una continuità, un rafforzamento e una diffusione delle esperienze virtuose, anche mediante una opportuna messa a sistema del rapporto tra RdC e le politiche educative oggi in essere.

La costruzione delle reti del welfare locale

Uno degli elementi che emergono più chiaramente dal monitoraggio è l'impulso senza precedenti dato dal ReI alla costruzione di reti territoriali da parte degli ambiti: in particolare, 87% degli Ambiti che hanno risposto hanno stabilito accordi o collaborazioni con i centri per l'impiego e il 78% di questi accordi collaborazioni sono state avviate in decorrenza dell'introduzione del SIA o del ReI. L'avvicinamento tra servizi sociali e CPI, cruciale nell'implementazione del RdC, si è dunque operato durante il "tempo del ReI". In termini di frequenza, seguono gli accordi e le collaborazioni con le cooperative sociali e le associazioni a vocazione sociale (rispettivamente 61% e 60% degli ambiti rispondenti); nel Mezzogiorno gli accordi e le collaborazioni con il Terzo Settore sono molto meno attestati, creando una situazione di maggiore debolezza del welfare locale. Analizzando la dimensione delle reti costruite dagli ambiti, si osserva che 22% di questi non hanno reti o hanno accordi con meno di 3 attori; il 37% ha reti di medie dimensioni (3-8 attori); il 42% di grandi dimensioni (9 attori o più); anche secondo questo parametro, le reti nel Mezzogiorno sono più deboli. La ricaduta della strutturazione di reti si evidenzia nello stesso monitoraggio: laddove la rete del welfare locale costruita dagli ambiti è più estesa, il numero di misure di sostegno previste è maggiore: ad esempio, hanno previsto tutte e sei le misure l'1,6% degli ambiti privi di rete o con reti minuscole, a fronte del 10,8% degli ambiti con reti estese[note]Abbiamo chiesto agli ambiti quali interventi erano previsti tra i seguenti: i) Tirocini finalizzati all'inclusione sociale; ii) Sostegno socioeducativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare; iii) Assistenza domiciliare socioassistenziale e servizi di prossimità; iv) Sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare; v) Servizio di mediazione culturale; vi) Servizio di pronto intervento sociale.[/note].

Si può affermare che l'elemento propulsivo e di forza della costruzione di reti appena descritta è stata la regia degli Ambiti Sociali Territoriali, in alcuni casi sostenuta da interventi di tipo regionale. Al proposito, la responsabilità "bicefala" prevista dalla nuova misura, può costituire un ostacolo significativo, che va superato o recuperando la preminenza degli ambiti nella strutturazione della rete di welfare locale, oppure indirizzando in modo chiaro il *modus operandi* di ambiti e centri per l'impiego in questa direzione – anche in termini di coordinamento tra le strutture comunali e regionali alle quali fanno capo.

Produrre evidenze per migliorare le misure in essere

A conclusione di questa rassegna di elementi rilevanti per il disegno e l’implementazione del RdC desunti dal monitoraggio del ReI, torniamo alle considerazioni iniziali sull’”eccezionalità” della ricerca promossa dall’Alleanza contro la povertà. È certamente un bene che la società civile organizzata valuti le politiche pubbliche; tale opera dovrebbe però accompagnare e non sostituire il monitoraggio e la valutazione operata dal Governo sulle politiche di cui è promotore e alla divulgazione di dati che, per quantità e qualità, permettano un’opera di controllo indipendente. Ciò non è avvenuto né per la nuova carta acquisti, né per il Sostegno all’Inclusione Attiva, né per il ReI. La legge del RdC prevede una serie di dispositivi in tal senso: il Comitato Scientifico, che dovrebbe indirizzare il rapporto di valutazione; il Rapporto annuale sull'attuazione della misura, da pubblicare a un anno dalla sua introduzione (quindi nell’aprile 2020); la produzione messa a disposizione di dati riguardanti i percorsi dei beneficiari del RdC, utili a comprendere gli esiti effettivi della politica.

Su tutta questa partita, segnali positivi sono dati da una maggiore disponibilità di dati sul fronte dell’erogazione del beneficio e dall’istituzione della piattaforma di Gestione Patti per l’Inclusione Sociale (GePI), primo passo per creare una base informativa sugli interventi e i loro esiti per le persone coinvolte. Va rilevato invece che il Comitato Scientifico sopra citato non è ancora stato istituito; auspichiamo che questo avvenga in tempi brevi e soprattutto che non pregiudichi la pubblicazione di un Rapporto annuale sull’attuazione della misura qualificato. Ci auguriamo soprattutto che le evidenze raccolte sull’implementazione delle misure diventi davvero il timone delle modifiche che vengono ad esse apportate.